

Synthèse du rapport sur la prévention et le traitement du surendettement des ménages

Le présent rapport du Comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre a pour objet de retracer la consultation des différents partenaires, notamment des établissements de crédit et des organisations de consommateurs, sur les orientations définies par le Gouvernement en matière de surendettement des ménages.

Cette consultation s'est déroulée dans le cadre du mandat confié au Comité par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et par le secrétaire d'État au Commerce, aux PME, à l'Artisanat, aux Professions libérales et à la Consommation, le 2 août 2002. Le Comité s'est élargi, à cette occasion, à l'ensemble des interlocuteurs concernés et des administrations compétentes. Il a tenu neuf réunions entre le 9 septembre et le 18 décembre 2002.

Le rapport est principalement organisé autour des deux grandes orientations fixées par le mandat : la prévention et le traitement du surendettement. Il comprend également des réponses à d'autres aspects particuliers sur lesquels l'avis du Comité était sollicité.

Deux observations liminaires ont été faites par l'ensemble du Comité :

- il est important de toujours bien distinguer endettement et surendettement. À cet égard, les travaux envisagés, dans la continuité du rapport adopté par le Conseil économique et social, en janvier 2000, pour mieux analyser l'endettement des ménages, continuent à susciter l'intérêt du Comité ;*
- le surendettement appelle plus que jamais une mobilisation de tous les acteurs concernés : pouvoirs publics, établissements de crédit, organisations de consommateurs, organismes sociaux, créanciers.*

Patrick HAAS
Direction des Études et Statistiques monétaires
Secrétariat du Conseil national du crédit et du titre

NB: Le rapport complet et ses annexes sont disponibles sur le site internet de la Banque de France : www.banque-france.fr.

1. La prévention du surendettement

Le dispositif législatif de traitement du surendettement a été mis en place à la fin de l'année 1989 par la loi Neiertz. Il a été revu une première fois en 1995 et un deuxième réaménagement a été opéré en 1998 dans le cadre de la loi relative à la lutte contre les exclusions. Le surendettement qui avait été, à l'origine, analysé comme un phénomène temporaire — lié à un usage inconsidéré du crédit (surendettement dit « actif ») — s'est pérennisé et le nombre de dépôts de dossiers a connu une progression constante d'année en année.

Dans le même temps, le phénomène a largement changé de nature. Selon l'enquête typologique réalisée par la Banque de France en 2001 (cf. le site internet de la Banque de France), les situations de surendettement dit « passif » représentent aujourd'hui un peu plus de 64 % des dossiers de surendettement. Celles-ci sont consécutives à des « accidents de la vie », au premier rang desquels figurent des situations de chômage (26,5 % des cas), de séparation ou de divorce (16 % des cas), de maladie ou d'accidents divers (9,1 %). Le surendettement « actif » ne serait plus à l'origine que de 19,6 % des cas de surendettement. Cette même enquête montre, par ailleurs, que, en 2001, le pourcentage de familles monoparentales parmi les ménages surendettés était égal à 57,8 %, contre seulement 28 % en 1990 lors de la mise en place des commissions de surendettement.

Les travaux du Comité consultatif sur le surendettement, entrepris dans le cadre de cette nouvelle consultation, s'inscrivent dans une perspective européenne, même si la Communauté ne s'intéresse, aujourd'hui, qu'à la dimension préventive de l'endettement excessif. Ainsi, dans son projet de révision de la directive sur le crédit aux consommateurs, la Commission met en avant, à travers le concept de « prêt responsable », la question de la responsabilité des acteurs, en particulier des prêteurs. Elle estime, dans cette optique, que l'existence d'un fichier négatif et sa consultation doivent devenir obligatoires. S'agissant de la mise en place de fichiers positifs, la Commission s'en remet à l'appréciation de chacun des États membres. Naturellement, il s'agit, à ce stade, de propositions qui devront être approuvées par le Conseil des ministres et le Parlement européens.

Le Comité a travaillé principalement autour de quatre thèmes relatifs à la prévention :

- l'approfondissement du rôle du crédit renouvelable dans le processus du surendettement,
- le rôle des fichiers de crédit,
- la recherche d'un meilleur équilibre contractuel,
- une pédagogie renforcée.

1.1. L'approfondissement du rôle du crédit renouvelable dans le processus du surendettement doit être poursuivi

1.1.1. Une présence prépondérante du crédit renouvelable dans les dossiers de surendettement

D'une manière générale, le crédit demeure présent dans presque tous les dossiers de surendettement soumis aux commissions : seuls 6 % n'en comportent pas. Pour leur part, les crédits renouvelables ou crédits *revolving* représentent une part substantielle de l'endettement (80 % des dossiers). Les prêts personnels sont présents, quant à eux, dans 60 % des dossiers. Cette constatation est cohérente avec l'importance du nombre de débiteurs à faibles revenus et, par contraste, avec la part relativement faible de l'endettement immobilier. Près de la moitié des débiteurs associent deux types de crédits. Lorsque c'est le cas, 75 % d'entre eux associent crédit *revolving* et prêt personnel, mais avec une part prépondérante pour le premier. Enfin, lorsque les débiteurs ont souscrit des crédits *revolving*, on en compte, en moyenne, quatre par dossier.

Les établissements spécialisés font remarquer que la sélection à l'octroi des crédits est très rigoureuse puisqu'en moyenne 98 % des dossiers connaissent une bonne fin, que ce soient des crédits amortissables ou des comptes renouvelables.

Le crédit renouvelable joue un rôle économique non négligeable compte tenu de sa bonne adaptation à la demande et de sa souplesse d'utilisation. Sa suppression n'est, d'ailleurs, jamais envisagée. Du fait de son caractère d'autorisation globale comportant des droits de tirage et de la grande diversité de ses modes d'accès (en particulier par cartes), qui ne se recoupent que partiellement, il permet également d'accumuler un potentiel important de crédit tirable à première demande, ce qui le rend ambivalent.

Il est, en effet, évident que, lorsque des personnes se trouvent confrontées à une situation financière difficile (accident de la vie, perte soudaine de solvabilité...), elles peuvent desserrer presque immédiatement une partie de cet étranglement en utilisant l'ensemble de leurs tirages potentiels de crédit. Dans la plupart des cas, sauf retour rapide à meilleure fortune, l'endettement « secondaire » ainsi contracté peut paraître apporter une solution de répit à court terme, alors que, en réalité, il fera souvent basculer ultérieurement dans un surendettement aggravé.

C'est pourquoi le Comité juge nécessaire de faire apparaître clairement à côté des avantages indéniables du crédit renouvelable les risques inhérents à une utilisation inappropriée. Aussi, lui semble-t-il important de continuer, par priorité, à clarifier les informations données sur ce type de crédit.

1.1.2. Une meilleure information est indispensable sur le caractère renouvelable du crédit

Celle-ci consiste principalement en une amélioration des modalités d'information des consommateurs sur le renouvellement des contrats. Il convient, notamment, de trouver un équilibre entre formalisme excessif (lettre recommandée avec accusé de réception) et tacite reconduction. Certains membres du Comité ont proposé que les clauses de tacite reconduction des contrats soient prohibées, que la somme des capitaux empruntés soit inscrite en fin de contrat et que la situation des clients soit réexaminée annuellement. Certains ont également souhaité que les établissements de crédit vérifient que les conditions d'une utilisation de la « réserve globale » de crédit sont toujours réunies.

Il a été rappelé que, lors de la tacite reconduction du contrat de crédit renouvelable, l'information adressée au consommateur doit indiquer, en plus du taux applicable, les propositions alternatives d'apurement du capital restant dû.

1.2. Le rôle des fichiers de crédit dans la prévention du surendettement

1.2.1. Le système actuel : le FICP (fichier « négatif » d'incidents)

Le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) a été créé en 1990 dans le cadre du volet préventif de la loi sur le traitement du surendettement. Ce fichier, géré par la Banque de France, enregistre les incidents de paiement « caractérisés » et l'inscription des dossiers de surendettement, initialement lors de la conclusion des plans amiables et, depuis 1998, dès la date de recevabilité des dossiers. Les déclarations d'incidents sont obligatoires. À fin décembre 2002, 1,9 million de débiteurs étaient inscrits dans ce fichier. L'inscription n'entraîne pas d'interdiction juridique d'accès au crédit (à la différence du fichier central des chèques — FCC —, qui est assorti de mesures d'interdiction d'émettre des chèques et de sanctions pénales en cas de non-respect de ces dispositions), même si, dans beaucoup d'établissements, elle entraîne un refus automatique. La mécanique relativement complexe du FICP est décrite en détail dans la note d'information n° 129 de la Banque de France.

La consultation du FICP est strictement réservée aux établissements de crédit. Il existe deux processus :

- la mise à disposition par la Banque de France d'un état mensuel du fichier mis à jour (voie dite « descendante »). Cette procédure concerne les établissements les plus importants ;
- l'interrogation ponctuelle de la Banque de France par les établissements de crédit sur la situation d'une personne donnée (voie dite « montante »).

Au total, un délai de cinq mois s'écoule, en moyenne, entre la survenance du premier incident de paiement et la rétrocession de l'information aux banques par la Banque de France. Ce délai a été considéré comme excessif par le Comité.

1.2.2. Les voies et moyens d'une modernisation du FICP

Le Comité a abordé quatre sujets de réforme.

Informier plus tôt les établissements de crédit

Le dispositif pourrait être plus réactif pour éviter des délais administratifs trop longs. À cet égard, le Comité propose la création d'un groupe de travail bilatéral composé d'experts pour présenter des solutions. Parmi celles-ci pourrait figurer, en particulier, la mise en ligne des données en temps réel.

Détecter plus précocement les incidents

De nombreux membres du Comité ont considéré que le préavis d'inscription au fichier devrait être déclenché dès le deuxième mois, c'est-à-dire au deuxième incident d'une échéance mensuelle (ou après soixante jours pour les crédits ne comportant pas d'échéances échelonnées) au lieu du troisième mois (ou quatre-vingt-dix jours) comme c'est le cas actuellement. Par ailleurs, le délai d'information donné au client par l'établissement de crédit, pour lui permettre de régulariser sa situation, pourrait être réduit à moins d'un mois, à condition que l'information préalable du client soit immédiate.

Les établissements de crédit, pour leur part, ont proposé que l'inscription au FICP intervienne dès le dépôt du dossier aux secrétariats des commissions.

Enrichir le FICP de données nouvelles

Le Comité a envisagé trois types d'enrichissement :

- la possibilité d'inclure certaines dettes non bancaires (loyers, arriérés d'impôts et autres créances recouvrées par le Trésor public, cautions, assurances...) ;
- la distinction de la nature des incidents de paiement par catégorie d'incident et/ou par nature de crédits (en incluant, notamment et spécifiquement, les crédits renouvelables) ;
- enfin, l'incorporation de données relatives au montant des incidents.

Renforcer les obligations juridiques liées au FICP

En droit, le FICP n'est pas un fichier d'interdits de crédit, même s'il joue en fait ce rôle. La majorité du Comité s'est exprimée en faveur d'une consultation obligatoire au plan juridique avant l'octroi d'un crédit et lors du renouvellement des autorisations de crédit avec une traçabilité appropriée, l'absence de déclaration et de consultation par les établissements de crédit pouvant être sanctionnée dans des

conditions à préciser. La question de savoir s'il faut aller jusqu'à transformer le FICP en un fichier d'interdiction de crédit de plein droit a été longuement débattue sans qu'un consensus ait pu être trouvé. En ce qui le concerne, le représentant de l'Association française des sociétés financières (ASF) a estimé que cette interdiction devrait être automatique, non seulement pour l'octroi du crédit, mais également pour le renouvellement des lignes de crédit.

En contrepoint à un FICP renforcé, l'Association d'éducation et d'information du consommateur de la Fédération de l'éducation nationale (ADEIC-FEN) a souhaité la constitution parallèle d'un « fichier des prêteurs », comportant le nom des établissements prêteurs, la nature des crédits, les montants, les encours, et le nombre d'incidents de remboursement, afin de permettre aux consommateurs d'accéder à une information plus transparente, éventuellement accessible par le réseau internet.

1.2.3. L'appréciation du Comité consultatif sur l'établissement éventuel de fichiers positifs

Le Comité a examiné avec la plus grande attention l'intérêt éventuel de la constitution d'un tel dispositif dans une perspective de prévention du surendettement. Un fichier dit « positif » a pour objet de recenser les encours de crédits utilisés par les particuliers. Il peut également couvrir des dettes non bancaires.

Principaux avantages attribués au fichier positif

Pour les organisations favorables à l'instauration de fichiers de type positif, sous réserve de leurs conditions de fonctionnement, leurs avantages sont réels et de nature à améliorer substantiellement la prévention du surendettement.

Ils sont de trois ordres :

- donner une image plus fidèle, par une connaissance plus large de l'endettement (global ou bancaire) des emprunteurs et, ainsi, des conséquences d'un endettement additionnel. Cette fonction de révélateur des situations de fragilité permettrait de réduire l'accès aux prêts les plus risqués ou d'apporter des solutions plus adaptées dans les cas difficiles ;
- responsabiliser clairement les prêteurs en leur donnant une base de discussion en face à face avec leurs clients potentiels, qui serait, dès lors, moins contestable. Ils permettraient également de limiter les tentations de fausse déclaration ;
- pallier les limites des dispositifs actuels de contrôle de l'endettement excessif, notamment du « *scoring* ».

D'autres organisations (Confédération de la consommation du logement et du cadre de vie — CLCV, Union féminine civique et sociale — UFCS) sont favorables au principe du fichier positif, comme élément de vigilance et de freinage du surendettement actif par la vue d'ensemble qu'il donne sur la solvabilité des consommateurs.

Il a également été avancé que de tels fichiers sont mis en œuvre dans la plupart des pays européens, avec l'accord des organisations de consommateurs en fonction de leurs modalités. À cet égard, la loi belge qui confie à la banque centrale la gestion de ce fichier paraît constituer une référence, même s'il n'est pas encore opérationnel.

Principaux inconvénients attribués au fichier positif

Pour une large partie des membres du Comité, sans mésestimer l'intérêt éventuel de tels fichiers, leurs inconvénients, notamment la complexité de tels dispositifs, paraissent les rendre risqués et inopérants. Selon eux, le fichier positif serait :

- surtout inopérant au regard de la principale cause réelle de surendettement que constituent les accidents de la vie (64 % des cas de surendettement), pour lesquels la consultation d'un fichier positif n'apporterait rien ;
- potentiellement dangereux pour le respect de la protection de la vie privée. La CNIL s'oppose en l'état à la création de fichiers de personnes surendettées, non contrôlés et largement consultables. Ils pourraient marquer une régression en termes de protection de la vie privée et de sécurité juridique. Sur ce point, l'ADEIC-FEN a fait observer que, s'il était possible, par un système de type « carte vitale », de rendre le suivi de l'endettement individualisé et portable, sans constitution d'un fichier, les risques concernant la protection des données personnelles seraient substantiellement réduits ;
- inefficace, les exemples étrangers n'ayant pas jusqu'ici fait la preuve de leur efficacité. À cet égard, le Comité économique et social européen n'a pas constaté de diminution du surendettement dans les pays où existe un tel fichier ;
- coûteux et lourd à gérer : répertorier l'endettement de 12,6 millions de ménages français se compare avec un nombre de personnes inscrites au FICP au titre du surendettement légèrement supérieur à 600 000 à fin décembre 2002 ;
- susceptible de favoriser des pratiques de concurrence déloyale (rachats de dettes par des établissements de crédit tiers) et de conduire à l'exclusion de populations moins favorisées ;
- inapte à présumer des possibilités véritables de remboursement d'un ménage ou de sa solvabilité et d'informer sur la « volonté de payer », qui ne peut s'apprécier que dans le face à face de la relation entre la banque et son client.

Par ailleurs, la spécificité et le professionnalisme des canaux de distribution du crédit en France, essentiellement par le truchement des banques et des établissements spécialisés de crédit, laissent penser qu'un fichier positif y serait d'une moindre utilité que dans les pays où la distribution du crédit passe par des courtiers.

Les partisans du fichier de type positif font naturellement valoir que ces inconvénients peuvent être limités par une réglementation spécifique et par une gestion indépendante confiée à la Banque de France.

Au total, les membres du Comité considèrent, dans leur majorité, qu'un fichier positif n'est pas aujourd'hui véritablement approprié pour prévenir efficacement le surendettement en France.

1.3. La recherche d'un meilleur équilibre contractuel

Le Comité a réfléchi dans quatre directions.

Un contrat de crédit établissant plus clairement les droits et obligations réciproques, sans juridisme excessif, constituerait un progrès réel

Le Comité considère, dans son ensemble, qu'un tel contrat constituerait en effet un progrès réel. Il a, à cet égard, pris connaissance avec intérêt de la signature d'un accord sur la lisibilité des relevés de compte en matière de crédit renouvelable, conclu entre l'ASF et douze organisations de consommateurs. Cet accord, applicable depuis mars 2003, peut constituer un premier ensemble concerté de règles de bonne conduite.

Solenniser l'acte de crédit comme facteur d'équilibre et de symétrie de la responsabilité des prêteurs et des emprunteurs

À cette fin, deux hypothèses ont été envisagées :

- remettre au consommateur, avec l'offre préalable de crédit, une fiche technique comportant notamment le montant emprunté, le montant de la mensualité, le coût réel du crédit, avec ou sans assurance, les engagements de l'emprunteur en cas d'incident de paiement ;
- éditer un « cœur du contrat » clair et lisible, explicitant mieux les droits et les devoirs des cocontractants.

Mieux encadrer la publicité du contrat

L'amélioration des pratiques publicitaires des distributeurs de crédit est principalement concernée et a fait l'objet de discussions soutenues.

Plusieurs membres du Comité ont proposé que :

- la publicité sur le crédit soit plus étroitement encadrée afin d'être plus proche du contenu des contrats ;
- d'une manière générale, la publicité soit loyale et informative sur le crédit lui-même, alors que, en l'état, elle cible trop exclusivement le désir de consommation immédiate.

Dans cet esprit, la nécessité absolue d'une meilleure lisibilité a été soulignée, notamment pour les mentions légales et pour le taux annuel effectif garanti, qui devrait être affiché dans une taille de caractères identique à celle utilisée pour toute expression de taux ou de mensualité.

De même, des expressions telles que « sans justificatif », « réserve automatique d'argent » ou « argent disponible », qui faussent la perception des emprunteurs en insistant sur la facilité d'octroi de ces crédits, devraient être strictement prohibées.

Certains membres du Comité ont souhaité que soit incluse une mention soulignant que l'abus de crédit comporte un risque de surendettement.

Préciser la responsabilité des emprunteurs

Si la question de l'importance et de la multiplication des fausses déclarations des emprunteurs a été jugée préoccupante, aucune solution satisfaisante n'a, pour autant, pu être dégagée.

Les professionnels ont toutefois proposé de généraliser « un déclaratif de ressources et de charges », qui serait rempli par tous les candidats à l'emprunt, quels qu'ils soient, et qui aurait l'avantage de responsabiliser à la fois l'emprunteur et le prêteur au moment de cette demande. Ce déclaratif serait susceptible d'être complété par une déclaration sur l'honneur de la bonne foi des informations fournies, signée par l'emprunteur.

Cette proposition a été explicitement écartée par les organisations de consommateurs.

1.4. Une pédagogie renforcée

Un large consensus s'est dégagé au sein du Comité pour souhaiter, notamment, selon la proposition faite par l'association Familles rurales, la mise en place, dès l'école et le collège, d'une initiation à l'économie bancaire et ménagère, en liaison avec le ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche. Il a également été souhaité que les banquiers, les associations de consommateurs et les organismes d'éducation populaire contribuent à améliorer la culture bancaire et financière dans un but d'éducation citoyenne.

D'une manière générale, il a été estimé que la prévention du surendettement implique l'acquisition d'un savoir pratique, tant économique que juridique, face aux nombreuses sollicitations auxquelles les consommateurs sont exposés. Cette forme de prévention devrait permettre à tous, plus particulièrement aux jeunes, de mieux se former à la gestion de leurs finances personnelles.

De même, lors de la survenance d'événements qualifiés « d'accidents de la vie », les personnes en cause devraient être mieux informées des dispositifs existants en matière de surendettement. C'est le cas, par exemple, lors de la mise en place de plans sociaux, du décès du conjoint ou d'un divorce.

Enfin, la création d'un numéro de téléphone « vert » destiné à informer sur les questions d'endettement et de surendettement (« SOS Surendettement ») a été considérée comme une suggestion particulièrement intéressante, notamment par la Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC).

2. Le traitement des situations de surendettement

Le Comité consultatif a choisi de privilégier quatre questions principales au cours de l'examen de l'aspect curatif du surendettement :

- faut-il mettre en place un dispositif particulier pour les surendettés « passifs » ?
- comment traiter le cas des personnes totalement insolvables ?
- comment mieux articuler traitement du surendettement et dispositif social ?
- les créances fiscales ou parafiscales doivent-elles continuer à bénéficier d'un régime particulier au regard du surendettement ?

2.1. La question du surendettement « passif »

Les surendettés dits « passifs », plus particulièrement ceux qui sont confrontés à des accidents de la vie (décès, divorce ou rupture de la cellule familiale, perte d'emploi, maladie grave), constituent aujourd'hui la grande majorité des surendettés (64 %), comme le constate l'étude récente de la Banque de France.

La situation de ces personnes est souvent délicate dans la mesure où elles sont, le plus souvent, régulièrement endettées et règlent leurs dettes. C'est la survenance d'un événement extérieur, généralement indépendant de leur volonté et pour lequel il a été difficile ou malaisé de s'assurer, qui est susceptible de les rendre surendettées.

Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le secrétaire d'État chargé de la Consommation ont, pour cette raison, demandé au Comité d'examiner les conditions dans lesquelles elles pourraient bénéficier d'un traitement spécifique concernant, notamment, la suspension automatique des poursuites et la réduction de la durée des moratoires, exigé pour l'effacement des dettes.

La réponse consensuelle du Comité à cette question est extrêmement réservée. Le Comité, dans son ensemble, estime naturellement que la situation de ces personnes est très préoccupante et qu'elle doit faire l'objet d'un examen extrêmement attentif par les commissions. Une nouvelle circulaire ministérielle pourrait d'ailleurs appeler leur attention sur ce sujet et sur la nécessité d'y apporter des réponses adaptées.

Par contre, le Comité considère qu'une réponse institutionnelle avec, le cas échéant, un guichet particulier et des procédures spéciales serait peu appropriée :

- le concept d'« accident de la vie », pour intéressant qu'il soit au plan général, n'est pas un concept opératoire. Il est extrêmement difficile à préciser et à manier au regard de l'élément intentionnel et du retour éventuel à meilleure fortune. De nombreux surendettés se situent dans « une zone grise » ;
- il comporte également un risque juridique considérable de rupture d'égalité devant la loi, en raison d'une discrimination fondée sur l'origine du surendettement ;

- enfin, l'effet éventuel d'accélération sur le traitement de ces dossiers ne paraît pas particulièrement évident.

2.2. La situation des personnes totalement insolvable

Il s'agit là d'une question spécifique d'une extrême importance. Le nombre de dossiers soumis aux commissions qui comportent, pour des raisons multiples, une capacité de remboursement très faible, voire nulle — sans réelle perspective de retour à meilleure fortune — va croissant.

Il convient d'abord de noter, au sein du Comité, une convergence forte sur l'objectif d'amélioration du traitement des surendettés non solvables.

Un grand nombre de solutions ont été envisagées qui peuvent s'ordonner autour de deux axes principaux.

Une majorité des membres du Comité considère que le dispositif mis en place par la loi de lutte contre les exclusions de 1998 doit permettre, s'il est correctement appliqué et, le cas échéant, aménagé, d'apporter des solutions satisfaisantes mises en œuvre par les commissions de surendettement elles-mêmes.

La nouvelle loi prévoit, en effet, dans le cas des recommandations dites « extraordinaires » soumises au contrôle du juge, la mise en place de moratoires qui peuvent déboucher sur un effacement total des dettes si la situation des débiteurs n'évolue pas favorablement. L'application récente de ce texte (depuis février 1999 et sans effet rétroactif) fait apparaître que les effacements de créances représentent 17 % des recommandations extraordinaires et 6,5 % de l'ensemble des mesures recommandées.

Les membres du Comité qui soutiennent ce point de vue estiment, comme la Banque de France, que le dispositif législatif et réglementaire actuel répond à ces situations et que les commissions, plus encore après le rappel par la circulaire ministérielle du 22 février 2002 sur le bon usage des recommandations extraordinaires, font un usage généralement approprié de toutes les possibilités offertes par la loi. Il est naturellement souhaité que ce dispositif (qui n'est pas encore arrivé à maturité du fait de son calendrier d'application) continue à faire l'objet d'un suivi attentif.

Une partie d'entre eux considère cependant que, dans les cas d'insolvabilité totale et sans espoir de retour à meilleure fortune, le système actuel peut être trop long et trop lourd. Ils envisagent favorablement l'idée, dans ces cas très difficiles, qu'un examen rapide de la solvabilité dès la phase de recevabilité des dossiers puisse aboutir à une suppression de la phase amiable, dès lors que les créanciers n'ont plus d'espoir de récupérer leurs créances, ce qui permettrait au surplus de raccourcir les délais de traitement de ces dossiers.

Ils insistent toutefois sur la nécessité de procéder à cet examen au sein même des commissions de surendettement.

D'autres membres du Comité considèrent qu'il faut agir de manière plus radicale et modifier le dispositif actuel — et non le « ravauder » — pour ces cas graves et

urgents, qui leur semblent relever davantage du domaine social que du traitement du surendettement.

La CLCV, l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et Familles rurales estiment, en effet, que ces cas ne relèvent pas des commissions de surendettement car aucun réaménagement de dette n'est possible.

Pour ces organisations, l'examen des dossiers, en amont, par une « commission sociale d'orientation », permettrait d'aiguiller les dossiers soit vers un traitement « classique » par les commissions de surendettement, soit vers un traitement judiciaire fondé sur le concept de faillite civile permettant l'effacement des créances sans période d'attente, dès lors que l'insolvabilité durable serait constatée. La composition de cette commission sociale, sensiblement différente de celle des commissions de surendettement, reste à préciser.

L'UFC-Que Choisir préconise, pour sa part, la mise en place d'une procédure de redressement et de liquidation judiciaire des particuliers, inspirée du modèle de la faillite civile. L'appréciation de la situation du débiteur serait faite par les commissions de surendettement et déboucherait soit, si un plan paraît viable, sur le traitement du dossier par la commission (sans phase amiable) soit, sous réserve qu'un redressement ne soit pas avéré, sur la liquidation judiciaire prononcée par le juge d'instance. Celle-ci aurait pour effet d'engager la réalisation de l'actif du débiteur par un liquidateur, le juge prononçant alors, soit la clôture de la procédure avec un désintéressement des créanciers si l'actif est suffisant, soit la clôture pour insuffisance d'actif entraînant l'effacement du solde des dettes.

Les organisations qui souhaitent une évolution vers un dispositif du type faillite civile pour les personnes totalement insolvable soulignent qu'il doit être suffisamment restrictif pour éviter les « effets d'aubaine » et la déresponsabilisation des débiteurs.

2.3. L'articulation entre le surendettement et le traitement social

L'évolution du profil des surendettés fait clairement apparaître que de nombreux dossiers de surendettés ne peuvent être traités uniquement par des réaménagements de dettes et que c'est par la restauration durable d'une solvabilité suffisante que l'équilibre d'ensemble peut être rétabli et garanti. Bien évidemment, l'aide sociale peut jouer un rôle éminent de stabilisateur dans ce processus.

C'est la raison pour laquelle le Comité a souhaité, à plusieurs reprises dans le passé, que l'action des commissions de surendettement et celle des instances à vocation sociale soient étroitement coordonnées. Le rapport sénatorial Hyest-Loridant (1997) était également arrivé à des conclusions voisines. Force est de constater, en dépit des contacts entre les commissions de surendettement et les commissions à l'action sociale d'urgence (CASU) instituées par la loi du 29 juillet 1998, que cette articulation ne se fait pas correctement.

Au cours de ses auditions, le Comité s'est efforcé d'analyser ces dysfonctionnements pour tenter de proposer des solutions constructives.

Une meilleure coopération avec les CASU paraît souhaitable, mais ne saurait constituer une solution à elle seule ; les CASU sont, en effet, davantage tournées vers les aides d'urgence (eau, électricité) que vers la consolidation des situations par des ressources et des aides durables.

De même, la participation de travailleurs sociaux et de conseillers en économie familiale et sociale, dûment rémunérés, aux travaux des commissions de surendettement contribuerait certainement à en améliorer le fonctionnement.

Deux propositions se sont plus particulièrement dégagées :

- celle d'un « guichet unique » combinant, au niveau départemental, surendettement et aide sociale. Cette idée de rapprochement, fortement soutenue par certains (notamment UFC-Que Choisir), a également fait l'objet de vives critiques, y compris par des représentants du ministère des Affaires sociales et de la CNAF, qui l'estiment irréaliste compte tenu de la complexité et de la spécificité des processus et surtout de la disparité des compétences mises en œuvre ;
- celle d'une coordination positive et renforcée, au niveau départemental, des acteurs en matière d'aide financière individuelle, qui peuvent intervenir en appui des situations de surendettement : Conseil général, organismes du logement social, aide personnalisée au logement (APL), Fonds de solidarité au logement (FSL), Caisse d'allocations familiales (CAF), direction des Affaires sanitaires et sociales (DDASS). Cette idée se fonde sur un concept de mise en réseau de traitements complémentaires par des acteurs compétents dans des domaines diversifiés.

Trois sujets sensibles ont également été évoqués :

- l'importance de la question de l'accès aux droits, que beaucoup de surendettés ignorent, d'autant plus qu'ils étaient moins insérés dans des dispositifs d'aide. La recherche des droits potentiels paraît être, dans ce domaine également, une priorité. Le constat a été fait, tant par les professionnels de l'action sociale que par les membres du Comité, que les personnes en difficulté n'ont pas toujours accès à l'ensemble des dispositifs existants. La complexité des dispositifs en eux-mêmes et le manque d'information qui les entoure parfois semblent être les principaux facteurs d'explications. C'est pour ces raisons que, dans le programme de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion, annoncé par le ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité et la secrétaire d'État à la Lutte contre la précarité et l'exclusion, le 12 décembre 2002, devant le Comité national de lutte contre l'exclusion (CNLE), plusieurs mesures allant dans le sens d'un accès facilité aux dispositifs d'aide ont été annoncées ;
- l'accompagnement, associatif ou par des travailleurs sociaux, des personnes en situation de surendettement. Il est extrêmement important, y compris pour leur manifester considération et souci de leur dignité. Il peut également être très utile pour permettre la réalisation des plans dans de bonnes conditions, mais les associations de consommateurs ont insisté unanimement sur le fait qu'il doit être strictement fondé sur le volontariat ;

- l'importance de la non-exclusion de l'accès au crédit des ménages les plus modestes. À cet égard, plusieurs organisations de consommateurs (CLCV, Indecosa CGT, Familles de France et Familles rurales) ont souhaité la mise en place de prêts sociaux à taux préférentiel, notamment pour le financement de l'équipement élémentaire de ces ménages. Ce type d'instrument pourrait également être ouvert aux personnes victimes d'accidents de la vie ou, selon la proposition de la CNAFC, à tout surendetté solvable à terme.
- il a été également suggéré par l'Indecosa CGT qu'un recueil des principales aides disponibles puisse être remis aux personnes qui viennent retirer un dossier de surendettement.

2.4. La prise en compte des créances fiscales dans le traitement du surendettement

Le Comité avait déjà, dans son précédent rapport sur le surendettement, « appelé l'attention des pouvoirs publics sur l'importance et l'impact de leur contribution, notamment financière, à l'élaboration des mesures prises dans le cadre des recommandations extraordinaires, tout particulièrement en cas d'effacement des dettes ».

Les membres du Comité ont souhaité rappeler, tout en étant bien conscients du rôle croissant joué par les représentants de l'administration au sein des commissions de surendettement et du réel effort financier consenti en matière de réaménagement et de remise de dettes fiscales, que cette question demeure cruciale, ne serait-ce que par la croissance et la multiplicité des arriérés de dettes constatés envers les collectivités publiques (impôts et taxes, redevances, amendes...) et les organismes sociaux.

Il leur semblerait souhaitable que les pouvoirs publics puissent étudier des dispositifs dans lesquels les dettes envers les collectivités publiques seraient traitées sur un pied d'égalité avec les autres dettes, y compris par un traitement *pari passu* avec les autres créanciers.

3. Les autres aspects du surendettement

Le Comité consultatif s'est efforcé, par ailleurs, de répondre à quatre questions qui lui étaient posées dans le cadre de son mandat.

3.1. Le recours accru au juge pour la vérification de la validité des créances

La loi accorde au débiteur et à la commission de surendettement la possibilité de demander au juge une vérification des créances. Celle-ci porte sur la validation des titres de créances et le montant des sommes réclamées en principal, intérêts et accessoire. Compte tenu du caractère amiable de la procédure, la vérification opérée par le juge ne présente pas de caractère systématique ou général. En outre, il appartient à la commission de surendettement de fournir les pièces nécessaires.

En pratique, on observe que les débiteurs connaissent souvent imparfaitement les créances qui leur sont opposées et ne disposent pas des originaux des contrats. On constate également que les créanciers sont parfois réticents pour transmettre une copie des contrats.

C'est la raison pour laquelle plusieurs membres du Comité ont demandé avec insistance une vérification systématique des créances par le secrétariat des commissions (en sus du rôle imparti au juge) et une meilleure application des règles de charge de la preuve qui incombe au créancier.

Une vérification systématique soulève cependant certaines réserves de la part des experts auditionnés et des administrations représentées. Tout d'abord, les moyens administratifs et humains engagés pour une telle vérification systématique seraient nécessairement importants. Les délais seraient probablement substantiellement rallongés. Enfin, il y aurait là un élément de « rejudiciarisation » systématique du processus.

Il semble que la solution pragmatique avancée par certains membres du Comité consistant à concentrer cette vérification sur les seuls cas litigieux recueille un intérêt certain.

3.2. L'adéquation des « reste à vivre » déterminés par les commissions de surendettement

La loi fixe pour la détermination des « reste à vivre » un plancher égal au revenu minimum d'insertion (RMI) majoré de 50 % dans le cas d'un ménage (débiteur vivant en couple, avec ou sans enfant). La plupart des commissions vont au-delà de ce plancher.

Plusieurs questions ont été soulevées sur ce sujet au cours des travaux du Comité :

- la détermination des « reste à vivre », à partir de ce minimum fixé par la loi, demeure nettement différenciée d'une commission à l'autre. Cela s'explique très largement par l'appréciation portée sur des dossiers individuels et par des différences de situation économique. Le Comité a confirmé sa recommandation précédente de développer dans ce domaine un étalonnage des commissions permettant des comparaisons et le développement de bonnes pratiques ;
- le mode de calcul du « reste à vivre » tend à pénaliser les débiteurs à petits revenus et les familles avec personnes à charge puisque le minimum (RMI + 50 %) pour un couple ne prend pas en compte les enfants et personnes à charge. Une majorité des membres a souhaité que l'octroi des « reste à vivre » prenne plus systématiquement en compte la situation des familles. Il pourrait être relevé au-delà du mode de calcul actuel au cas où la famille comprendrait des personnes à charge. Il a également été souhaité que les montants retenus tiennent mieux compte de la durée des plans, afin que les personnes concernées puissent poursuivre une vie sociale normale ;
- des problèmes existent aussi du fait des séparations qui amènent les créanciers à ne rechercher les remboursements qu'auprès d'un seul membre d'un couple. L'UNAF considère (sans que ce point ait fait l'objet d'un débat) que les règles de la solidarité entre époux et d'exécution des contrats matrimoniaux, qui sont prises en considération lors de la rédaction des jugements de divorce, devraient être opposables aux créanciers et que les commissions devraient alors en tenir compte ;
- enfin, un arrêt du 12 février 2002 de la première chambre civile de la Cour de cassation précise que les prestations sociales doivent être incluses dans les ressources du débiteur permettant de déterminer la capacité de remboursement et le « reste à vivre ».

Plusieurs membres du Comité souhaitent que la loi revienne sur cette jurisprudence qui permet d'affecter des prestations familiales au remboursement de dettes, en soulignant que l'insaisissabilité de ces prestations devrait primer sur toute autre considération.

D'autres membres du Comité font valoir que les crédits accordés l'ont été en tenant compte de ces ressources et qu'une modification de la loi impliquerait aussi une diminution du montant des crédits accordés.

Il semble souhaitable qu'une discussion plus approfondie sur ce sujet intervienne pour tenter de dégager des solutions consensuelles.

3.3. L'admission au surendettement des cautions personnelles de dettes professionnelles

Le Comité consultatif a poursuivi ses travaux engagés sur ce sujet en 2001. En principe, les cautions sont des actes civils par nature et ne peuvent être qualifiées de commerciales que dans la mesure où la personne qui se porte caution a un intérêt personnel dans l'entreprise cautionnée. Le Comité constate que les particuliers (non commerçants, non agriculteurs, etc.) appelés comme cautions de concours accordés à une entreprise sont normalement éligibles aux procédures de surendettement.

Une majorité du Comité s'est exprimée en faveur d'une modification spécifique afin de clarifier la situation des cautions et de qualifier de non professionnelle la dette du conjoint de l'entrepreneur individuel ou du conjoint du dirigeant de société.

La question devrait faire prochainement l'objet d'un nouvel examen par le Comité.

3.4. Le baromètre du surendettement

La mise en place d'un baromètre du surendettement, indispensable pour en améliorer la connaissance, mieux en connaître les causes et analyser le suivi, a été, à nouveau, vivement souhaitée par le Comité. Deux aspects retiennent plus particulièrement l'attention : la computation détaillée du nombre de personnes impliquées dans le processus de surendettement et la quantification effective du montant des dettes considérées par catégorie.

Le Comité a souhaité la reprise rapide des travaux entrepris, avec le concours de la Banque de France, en juin 2002.

Au-delà de ces aspects quantitatifs, plusieurs associations de consommateurs (Familles rurales, CLCV...) ont à nouveau demandé la réalisation d'études qualitatives afin de mieux appréhender les situations concrètes vécues par les personnes surendettées.